

Antonius Liedhegener

## Religionsfreiheit und die neue Religionspolitik. Mehrheitsentscheide und ihre Grenzen in der bundesdeutschen Demokratie

### Einleitung

Religion verschwindet als gesellschaftliche und politisch wirksame Kraft im Zuge der Modernisierung und Demokratisierung – so oder so ähnlich lautete bis vor Kurzem die von den Sozialwissenschaften formulierte und unter dem Stichwort »Säkularisierung« subsumierte Kurzformel für die Zuordnung von Religion und Moderne, von Religion und Demokratie.<sup>1</sup> Auch wenn – entgegen der heute weit verbreiteten pauschalen Ablehnung des Konzepts der Säkularisierung<sup>2</sup> – ein differenzierter Umgang mit dem Säkularisierungstheorem etwa im Sinne José Casanovas weiterhin unumgänglich erscheint<sup>3</sup>, ist doch nicht zu verkennen, dass die Annahme des Verschwindens bzw. Niedergangs der Religion über lange Jahre ein auch in der bundesdeutschen Politikwissenschaft weit verbreitetes Desinteresse an Fragen von Politik und Religion gefördert hat.<sup>4</sup> Dies hat sich in den letzten Jahren unter dem Eindruck der »Rückkehr der Religionen« auf der internationalen wie innenpolitischen Bühne rasant gewandelt:<sup>5</sup>

- 1 Vgl. exemplarisch David Lerner, »Modernization I: Social Aspects«, in: David L. Sills (Hg.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Bd. 10, New York/London 1968, S. 386-395.
- 2 Vgl. exemplarisch Rodney Stark, »Secularization, R.I.P.«, in: *Sociology of Religion* 60, H. 3 (1999), S. 249-265.
- 3 Vgl. José Casanova, *Public Religions in the Modern World*, Chicago/London 1994.
- 4 Vgl. die Forschungsüberblicke in Antonius Liedhegener, *Macht, Moral und Mehrheiten. Der politische Katholizismus in der Bundesrepublik Deutschland und in den USA seit 1960* (= Jenaer Beiträge zur Politikwissenschaft, Bd. 11), Baden-Baden 2006, S. 19-29; Michael Minkenberg / Ulrich Willems, »Neuere Entwicklungen im Verhältnis von Politik und Religion im Spiegel politikwissenschaftlicher Debatten«, in: *APuZ* (2002) B42-43, S. 6-14; Michael Minkenberg / Ulrich Willems, »Politik und Religion im Übergang – Tendenzen und Forschungsfragen am Beginn des 21. Jahrhunderts«, in: dies. (Hg.), *Politik und Religion* (= PVS-Sonderheft, Bd. 33), Wiesbaden 2003, S. 13-41.
- 5 Vgl. Manfred Brocker / Hartmut Behr / Mathias Hildebrandt, *Religion – Staat – Politik. Zur Rolle der Religion in der nationalen und internationalen Politik* (= Religion und Politik), Wiesbaden 2003; Mathias Hildebrandt / Manfred Brocker / Hartmut Behr (Hg.), *Säkularisierung und Resakralisierung der westlichen Gesellschaften. Ideengeschichtliche und theoretische Perspektiven*, Opladen 2001; Minkenberg / Willems, Politik und Religion; aaO. (FN 4). Institutionell hat im Rahmen der DVPW der Arbeitskreis »Politik und Religion« durch jährliche Tagungen die Diskussion gefördert und geprägt.

Die religiöse Landschaft der Bundesrepublik Deutschland hat sich in den zurückliegenden zwei Dekaden nachhaltig verändert; neue Konflikte um die öffentliche Rolle von Religionen gehen damit einher und beschäftigen Gerichte und Politik. Zahlreiche dieser neuen Fragen und Konflikte entzündeten sich an der Existenz und dem Selbstbehauptungswillen islamischer Minderheiten. Immer häufiger wird in Politik und Wissenschaft die Frage gestellt, ob wir zukünftig eine neue Religionspolitik brauchen.

Im Folgenden wird dieser Frage in drei großen Schritten nachgegangen. Erstens wird untersucht, was unter »Religionspolitik« näherhin verstanden werden könnte. Hervorgehoben werden Forderungen nach einer neuen Religionspolitik, wie sie insbesondere aus den Reihen der deutschen Politikwissenschaft erhoben worden sind. Im zweiten Schritt werden die mit der Idee einer neuen Religionspolitik oftmals verbundenen hohen Erwartungen an die Ergebnisse einer (partei-)politischen Entscheidungsfindung in Fragen des Verhältnisses von Religion und Staat mit der Realität bundesdeutscher Religionspolitik im engeren Sinne konfrontiert. Der Testfall einer neuen Religionspolitik sind die aktuellen politischen Entscheidungen des Gesetzgebers auf Landesebene zur Frage, ob eine muslimische Lehrerin im Unterricht einen Schleier<sup>6</sup>, umgangssprachlich »das Kopftuch«, tragen darf. Diesen Weg zum Entscheid durch parlamentarische Mehrheiten auf Landesebene hatte das Bundesverfassungsgericht im September 2003 durch ein zweischneidiges Urteil eröffnet. Der Beitrag untersucht die Phasen des bisherigen Politikzyklus von 2003 bis 2006 auf Länderebene, d.h. die Phase der Problemwahrnehmung, der Problemdefinition, der Formulierung konkreter Politiken und schließlich der politischen Entscheidung.<sup>7</sup> Da in den aktuellen Entwicklungen des Jahres 2006 bereits Effekte politischen Lernens nachweisbar sind, scheint sich dieser erste Politikzyklus zum »Kopftuchverbot« dem Ende zuzuneigen. Daher liegt es im dritten Schritt nahe, eine erste Evaluation der Wirkungen der neuen Religionspolitik vorzulegen.

Auch wenn im Folgenden der Islam im Mittelpunkt steht, dürfte an verschiedenen Stellen deutlich werden, dass mit und in der Frage der rechtlichen Einordnung des Islams – die umfassender im Beitrag Janbernd Oebbeckes in diesem Heft zur Sprache kommt – letztlich die Zukunft des Gesamtgefüges der kooperativen Trennung von Religion bzw. Kirchen und Staat verhandelt wird.<sup>8</sup>

6 Claudia Knieps, *Geschichte der Verschleierung der Frau im Islam* (= Ethno – Islamica, Bd. 3), Würzburg 1999, bes. S. 405–423 zur jüngeren Geschichte.

7 Hier in Anlehnung an das Phasenmodell in Jörg Faust / Hans-Joachim Lauth, »Politikfeldanalyse«, in: Manfred Mols / Hans-Joachim Lauth / Christian Wagner (Hg.), *Politikwissenschaft: Eine Einführung*, 3. neu bearb. und erw. Aufl., Paderborn/München/Wien/Zürich 2001, S. 289–312, 303 f.

8 Vgl. Janbernd Oebbecke, »Der Islam und die Zukunft des Verhältnisses zwischen Religionsgemeinschaften und Staat in Deutschland«, in: Thorsten Schneiders / Lamya Kaddor (Hg.), *Muslimen im Rechtsstaat* (= Veröffentlichungen des Centrums für Religiöse Studien Münster, Bd. 3) Münster 2005, S. 131–144, 131; ders., »Tua Res Agitur. Die Rechte der Minderheitsreligionen und die Stellung der christlichen Kirchen. Warum die Diskussion über den Islam für die Kirchen wichtig ist«, in: Wilhelm Geerlings / Thomas Sternberg, (Hg.), *Kirche in der Minderheit. Sozialgeschichtliche Untersuchungen – pastorale Aspekte*, Münster 2004, S. 105–135, bes. 105–106.

### 1. »Religionspolitik«: Aktualität und Inhalt des Begriffs

Aufmerksamen Zeitgenossen ist es nicht entgangen, dass der Ausdruck »Religionspolitik« im wissenschaftlichen Schrifttum und in der öffentlichen Debatte immer häufiger verwendet wird. Die Titel einer ganzen Reihe jüngerer fachwissenschaftlicher Publikationen beinhalten das Wort »Religionspolitik«<sup>9</sup>, und mittlerweile hat das Wort »Religionspolitik« auch Eingang in die Alltagssprache der Politik gefunden.<sup>10</sup> Im aktuellen Bericht »Muslime in Baden-Württemberg« heißt es etwa: »Das Aufgabenfeld der Religionspolitik ist in Deutschland laut Verfassung und Rechtsprechung eindeutig eine Domäne der Länder.«<sup>11</sup> Dass es sich im Kontext des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland tatsächlich um eine relativ junge Wortbildung handelt, belegt die Tatsache, dass selbst in politikwissenschaftlichen Wörterbüchern und Fachlexika ein Eintrag »Religionspolitik« fehlt.<sup>12</sup>

Zu diesem Befund passt, dass sich in aller Regel weder die politische Alltagssprache noch die wissenschaftliche Literatur darum bemühen, den Inhalt des Wortes zu präzisieren. Vertraut man den Erscheinungsjahren von Buchtiteln, so gibt es eine längere Tradition der Verwendung des Wortes »Religionspolitik« nur in Verbindung mit monarchischen oder diktatorischen Herrschaftssystemen. Religionspolitik betrieben demnach römische Kaiser, Könige und Fürsten des Mittelalters, die Herrscher des neuzeitlichen Absolutismus sowie die Diktatoren des zwanzigsten Jahrhunderts.<sup>13</sup> Auch Heiner Bielefeldt benutzt das Wort in seiner politik-

- 9 Vgl. Gerhard Besier / Hermann Lübke (Hg.), *Politische Religion und Religionspolitik. Zwischen Totalitarismus und Bürgerfreiheit* (= Schriften des Hannah-Arendt-Instituts für Totalitarismusforschung, Bd. 28), Göttingen 2005; Anselm Doering-Manteuffel / Kurt Nowak (Hg.), *Religionspolitik in Deutschland. Von der frühen Neuzeit bis zur Gegenwart*, Martin Greschat zum 65. Geburtstag, Stuttgart/Berlin/Köln 1999; Rolf Schieder (Hg.), *Religionspolitik und Zivilreligion* (= Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat, Bd. 20), Baden-Baden 2001; Leonore Siegele-Wenschkewitz, »Einführung in die Tagung«, in: dies. / Friedrich Weber / Karin Weintz (Hg.), *Religionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Konzepte der im Bundestag vertretenen politischen Parteien, der Bundesregierung, der evangelischen und katholischen Kirche* (= Arnoldshainer Texte, Bd. 111), Frankfurt a.M. 2000, S. 17-22.
- 10 Vgl. Siegele-Wenschkewitz / Weber / Weintz (Hg.), *Religionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, aaO. (FN 9).
- 11 Staatsministerium des Landes Baden-Württemberg, *Muslime in Baden-Württemberg. Bericht für den Ministerrat am 15.3.2005*, o.O. (Stuttgart) o.J. (2005), S. 45. Aus dem Kontext wird ersichtlich, dass Religionspolitik hier mittlerweile als ein eigenständiges Politikfeld aufgefasst wird: »Auch benachbarte Politikbereiche wie Schule und Bildung, Integration, Innere Sicherheit und die Förderung bürgerschaftlichen Engagements gehören zum Kompetenzbereich der Länder«.
- 12 Zu den herangezogenen Fachlexika vgl. Antonius Liedhegener, »Religion in der vergleichenden Politikwissenschaft. Begriffe – Konzepte – Forschungsfelder«, in: Mathias Hildebrandt / Manfred Brocker (Hg.), *Der Begriff der Religion* (= Politik und Religion), Wiesbaden 2006 (im Druck).
- 13 Hans Jürg Braun / Erich Bryner / Norbert Meinenberger, *Religionskritik und Religionspolitik bei Marx, Lenin, Mao*, Zürich 1985; Hans Buchheim, *Glaubenskrise im Dritten Reich. Drei Kapitel nationalsozialistischer Religionspolitik*, Stuttgart 1953; Wilhelm Enßlin, *Die Religionspolitik des Kaisers Theodosios des Großen*, München 1953; Inge- traud Ludolph, *Die Voraussetzungen der Religionspolitik Karls V.*, Berlin 1965.

theoretisch angelegten Analyse des Verhältnisses von Religionsfreiheit und Islam nur im Kontext nicht-demokratischer Herrschaftsformen, etwa zur Kennzeichnung der türkischen Innenpolitik im Kemalismus gegenüber dem Islam.<sup>14</sup>

Vor diesem Hintergrund drängt sich eine Fragestellung auf, die Ernst Wolfgang Böckenförde bereits vor einigen Jahren in den Mittelpunkt eines Aufsatzes gerückt hat: »Kann es eine staatliche Religionspolitik [in der bundesdeutschen Demokratie/ A.L.] überhaupt noch geben, kann Religionspolitik noch Thema für eine politische Partei sein? Ist nicht mit der Anerkennung der Religionsfreiheit im Grundgesetz alles Notwendige zum Verhältnis von Staat und Religion gesagt, so dass eine staatliche Religionspolitik darüber hinaus eine Einmischung des Staates in die Freiheit und Unabhängigkeit der Religionsgemeinschaften bedeutet, womöglich sogar eine Verletzung der Trennung von Staat und Kirche?«<sup>15</sup> Böckenförde selbst hält eine staatliche bzw. parteipolitisch formulierte und verantwortete Religionspolitik dem Grundsatz nach für zulässig, möglich und unter Umständen geboten.<sup>16</sup> Böckenförde, der den Begriff »Religionspolitik« nicht explizit definiert, erläutert sodann die Grundzüge des bundesdeutschen Rechts von Staat und Religion bzw. Religionsgemeinschaften, um die Handlungsspielräume von Politik in religiösen Fragen im freiheitlich säkularen Staat im Einzelnen auszuloten. Sein Kernargument lautet, dass bei jenen religiösen oder religiös motivierten Aktivitäten, bei denen sich religiöse Handlungsmaximen und säkulare Rechtsordnung überschneiden, also etwa im Sozial-, Gesundheits-, Schul- und Kulturbereich, d.h. jenen Rechtstatbeständen, die in der staatskirchenrechtlichen Literatur als »res mixtae« bezeichnet werden, der Staat in den Grenzen des Verfassungsrechts Handlungsspielräume, d.h. politisch entscheidbare Gestaltungsspielräume hat. Durch die verfassungsrechtlichen Grundlagen, also das Menschen- und Grundrecht der Religionsfreiheit nach Art. 4 GG und die kooperative Trennung nach Art. 140 GG in Verbindung mit den entsprechenden Artikeln der Weimarer Reichsverfassung, sieht er diese Spielräume allerdings letztlich als sehr gering an. Die engen Grenzen, die Böckenförde für eine Religionspolitik seitens des Staates und der Parteien sieht, kommen in der vorsichtigen Bilanzierung zum Ausdruck, dass »staatliche Regelungen und Maßnahmen in bestimmten Bereichen immer auch ein Stück Religionspolitik enthalten«<sup>17</sup>.

Dem Thema der religionsrechtlichen Behandlung des Islams hatte Böckenförde noch keine besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Dieses Problem stellte der langjährige, vor kurzem verstorbene kirchenpolitische Experte der SPD, Burkhard Reichert, aus der Perspektive der Parteipolitik in den Mittelpunkt seines Beitrags »Religionspolitik und innerer Friede«. Reichert hat darin die These vertreten, dass die Politik die wachsenden islamischen Minderheiten der Bundesrepublik in religionsrechtlicher Hinsicht nicht weiter ignorieren dürfe. Innenpolitisch seien die Parteien

14 Vgl. Heiner Bielefeldt, »Muslime im säkularen Rechtsstaat. Integrationschancen durch Religionsfreiheit« (= Global, local Islam) Bielefeld 2003, S. 46 f.

15 Ernst-Wolfgang Böckenförde, »Notwendigkeit und Grenzen staatlicher Religionspolitik«, in: Wolfgang Thierse (Hg.), *Religion ist keine Privatsache*, Düsseldorf 2000, S. 173-184, 173.

16 Vgl. Böckenförde, Notwendigkeit und Grenzen staatlicher Religionspolitik, aaO. (FN 15).

17 Böckenförde, Notwendigkeit und Grenzen staatlicher Religionspolitik, aaO. (FN 15), S. 177.

und speziell die SPD gefordert, muslimischen Mitgliedern im Rahmen der Ordnung des Grundgesetzes auch in religionsrechtlicher Hinsicht ein Integrationsangebot zu machen.<sup>18</sup> In diesem Zusammenhang definiert Reichert Religionspolitik: »Religionspolitik dient dem inneren Frieden. [...] Religionspolitik bestimmt den Platz und den rechtlichen Rahmen für die Kirchen und Religionsgemeinschaften in der Rechtsordnung. Sie regelt das friedliche Miteinander unterschiedlicher weltanschaulicher Vorstellungen in der Gesellschaft.«<sup>19</sup> Reichert legitimiert Religionspolitik also durch ihre direkte Rückbindung an den elementaren Auftrag des Staates, den innerstaatlichen Frieden zu wahren und zu fördern. Per Definition bezieht Reichert Religionspolitik auf das Verhältnis des Staates zu Religionen als sozialen bzw. rechtlich normierten Institutionen, d.h. zu Religion in der Form organisierter, kollektiv handlungsfähiger Vergemeinschaftungen. Reichert plädierte im Blick auf den Islam für eine Aktualisierung der bestehenden »Rechtslage als eines bewährten Rahmens, in dem sich die Eigenständigkeit sowohl des Staates als auch der Kirchen und Religionsgemeinschaften angemessen entfalten kann und der den Prinzipien der Religionsfreiheit ebenso wie der weltanschaulichen Neutralität des Staates Rechnung trägt.«<sup>20</sup>

Auch in der bundesdeutschen Politikwissenschaft finden das Staat-Kirchen-Verhältnis und vor allem Streitfragen rund um den Islam reges Interesse.<sup>21</sup> Dies nicht zuletzt aus dem Grund, dass sich, wie Claus Leggewie festgestellt hat, die »Reibungen im Verhältnis zwischen Muslimen bzw. muslimischen Gemeinschaften und der

- 18 Vgl. Burkhard Reichert, »Religionspolitik und innerer Friede«, in: Richarda Dill / Stephan Reimers / Christoph Thiele (Hg.), *Im Dienste der Sache*. Liber amicorum für Joachim Gaertner, Frankfurt a.M. 2003, S. 563-568, 566 ff.
- 19 Reichert, Religionspolitik und innerer Friede, aaO. (FN 18), S. 565.
- 20 Reichert, Religionspolitik und innerer Friede, aaO. (FN 18). Dabei ging er zu Recht von der Tatsache einer »fast durchgängige[n] politische[n] Akzeptanz der Regelungen des Grundgesetzes« aus.
- 21 In Fragen des Verhältnisses von Staat und Kirchen ist ein deutlicher Trend zu übernational vergleichenden Fragestellungen zu verzeichnen. Michael Minkenberg, »Abtreibungsregime im Vergleich: Religiöse Einflüsse auf 'Public Policy' in westlichen Demokratien«, in: Brocker / Behr / Hildebrandt (Hg.), *Religion – Staat – Politik*, aaO. (FN 5), S. 127-147; Michael Minkenberg, »Staat und Kirche in westlichen Demokratien«, in: Minkenberg / Willems (Hg.), *Politik und Religion*, aaO. (FN 5), S. 115-138; Michael Minkenberg, »Zivilreligion, Bürgerreligion, Staatsreligion: Anmerkungen zur deutschen Debatte um das rechte Verhältnis von Religion und Politik«, in: Heinz-Dieter Meyer / Michael Minkenberg / Ilona Ostner (Red.), *Religion und Politik. Zwischen Universalismus und Partikularismus* (= Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien, Bd. 2) Opladen 2000, S. 21-48; Stephen V. Monsma, »Staat und Kirche in den USA und der Bundesrepublik Deutschland: auf dem Weg zur Konvergenz?«, in: Meyer / Minkenberg / Ostner (Red.), *Religion und Politik*, aaO. (FN 21), S. 81-107; Stephen V. Monsma / J. Christopher Soper, *The Challenge of Pluralism. Church and State in Five Democracies* (= Religious Forces in the Modern Political World) Lanham u.a. 1997; Gerhard Robbers (Hg.), *Church Autonomy. A Comparative Survey*, Frankfurt a.M. u.a. 2001. Zum großen Interesse am Islam vgl. etwa Hans Waldenfels / Heinrich Oberreuter (Hg.), *Der Islam – Religion und Politik* (= Politik- und Kommunikationswissenschaftliche Veröffentlichungen der Görres-Gesellschaft, Bd. 23), Paderborn u.a. 2004; Minkenberg / Willems, *Politik und Religion*, aaO. (FN 5); darin bes. Riva Kastoryano, »Der Islam auf der Suche nach ‚seinem Platz‘ in Frankreich und Deutschland: Identitäten, Anerkennung und Demokratie«, S. 184-206.

deutschen Rechtsordnung [...] mittlerweile akkumuliert«<sup>22</sup> haben. Leggewie, der sich im Rahmen eines von der Herbert-Quandt-Stiftung geförderten Projekts intensiv mit der rechtlichen und politischen Lage des Islams in Deutschland beschäftigt hat<sup>23</sup>, tritt nachdrücklich für eine »Neuregulierung des Verhältnisses von Religion und Politik sowie Staat und Kirche in Deutschland«<sup>24</sup> ein. Unter Hinweis auf die seiner Meinung nach vorteilhafte strikte Trennung von Staat und Kirche in den USA forderte er auch für die Bundesrepublik eine scharfe Trennung, um die seiner Meinung nach prekäre Lage des Islams im bundesdeutschen »Kirchenkartell«<sup>25</sup> zu verbessern und das »Quasi-Staatskirchensystem der Bundesrepublik«<sup>26</sup> zu überwinden, welches seiner Meinung nach trotz oder gerade wegen der so genannten aus der Weimarer Republik herrührenden »hinkenden Trennung« noch besteht.

Ganz ähnliche Forderungen werden auch von anderen Politikwissenschaftlern erhoben.<sup>27</sup> Ulrich Willems etwa definiert zunächst Religionspolitik als alle jene »politischen Prozesse und Entscheidungen, in denen die religiöse Praxis [...] sowie der öffentliche Status«<sup>28</sup> religiöser Symbole, Praktiken und Religionsgemeinschaften geregelt werden. Für ihn sind die zunehmenden Konflikte um Religion in Deutschland nicht primär der religiösen und weltanschaulichen Pluralisierung der Gesellschaft geschuldet. Ähnlich wie Leggewie hat er die Ansicht vertreten, dass es »vor allem das Ungenügen der bisherigen Regelungsprinzipien und -praktiken ist, welches die gegenwärtigen religionspolitischen Konflikte nährt.«<sup>29</sup> Die derzeitige

- 22 Claus Leggewie, »Kirche oder Sekte? Muslime in Deutschland und den USA«, in: Minkenberg / Willems (Hg.), *Politik und Religion*, aaO. (FN 4), S. 164-183, 176.
- 23 Claus Leggewie / Angela Joost / Stefan Rech, *Der Weg zur Moschee: Eine Handreichung für die Praxis*, Bad Homburg 2002; Leggewie, *Kirche oder Sekte?*, aaO. (FN 22).
- 24 Leggewie, *Kirche oder Sekte?*, aaO. (FN 22), S. 182.
- 25 Leggewie, *Kirche oder Sekte?*, aaO. (FN 22), S. 174 (im Original als Überschrift hervorgehoben).
- 26 Leggewie, *Kirche oder Sekte?*, aaO. (FN 22), S. 172.
- 27 Vgl. Volker von Prittwitz, »Zivile oder herrschaftliche Religion? Fundamentalismus, Religionsfreiheit und Verantwortung des zivilen Staates«, in: *APuZ* (2002) B18, S. 33-38; Ulrich Willems, »Religionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1945-1999. Die politische Regulierung der öffentlichen Stellung von Religion und Religionsgemeinschaften«, in: ders. (Hg.), *Demokratie und Politik in der Bundesrepublik 1949-1999*, Opladen 2001, S. 137-160, 158 ff.; etwas abgeschwächt Ulrich Willems, »Religion als Privatsache? Eine kritische Auseinandersetzung mit dem liberalen Prinzip einer strikten Trennung von Politik und Religion«, in: Minkenberg / Willems (Hg.), *Politik und Religion*, aaO. (FN 4), S. 107-108. Mit anderer Stoßrichtung, nämlich der bewussten Förderung zivilgesellschaftsverträglicher Ausformungen von Religion, fordert auch Rolf Schieder eine neue Religionspolitik. Vgl. Rolf Schieder, *Wieviel Religion verträgt Deutschland?*, Frankfurt a.M. 2001, bes. S. 26-28. Zur Sicht der politischen Akteure vgl. Siegele-Wenschkewitz / Weber / Weintz (Hg.), *Religionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, aaO. (FN 9); Reichert, *Religionspolitik und innerer Friede*, aaO. (FN 18).
- 28 Willems, *Religionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, aaO. (FN 27), S. 137.
- 29 Ulrich Willems, »Weltanschaulich neutraler Staat, christlich-abendländische Kultur und Laizismus. Zu Struktur und Konsequenzen aktueller religionspolitischer Konflikte in der Bundesrepublik«, in: Manfred Walther (Hg.), *Religion und Politik. Zu Theorie und Praxis des theologisch-politischen Komplexes* (= Schriftenreihe der Sektion Politische Theorien und Ideengeschichte in der DVPW, Bd. 5) Baden-Baden 2004, S. 303-328, 304.



»religionspolitische Verfassung«<sup>30</sup> Deutschlands weise eine »religiös-christlich-großkirchliche Schlagseite«<sup>31</sup> auf. Die Bundesrepublik Deutschland sei mit ihrer »quasi-religiösen, semi-staatskirchlichen asymmetrischen religionspolitischen Verfassung« auf die Herausforderungen des religiösen Pluralismus »nur unzureichend vorbereitet.«<sup>32</sup> Daher bedürfe es einer »Neujustierung des Verhältnisses von rechtlicher und politischer Regulierung religionspolitischer Materien.«<sup>33</sup> Willems meinte anfangs, dass in weltanschaulich pluralen Gesellschaften letztlich nicht die kodifizierten Grundrechte, die er als wechselseitig zugestandene, daher aushandelbare Rechte der Gesellschaftsmitglieder auffasst, sondern »nur Beteiligung am politischen Prozess Legitimität«<sup>34</sup> erzeugt. Auch das Recht auf Religionsfreiheit und seine Auslegung gehörten zu den »letztendlich politisch zu entscheidenden Fragen«. Eine solche politische Lösung beruhe formal auf dem Kriterium des gleichen Abstands des Staates zu allen religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen und praktisch auf den Tugenden der Bürger für einen toleranten und friedlichen Umgang miteinander.<sup>35</sup> Religionspolitik in diesem Sinne liefe letztlich auf das Primat der Mehrheitsregel hinaus. Dass dem so ist und dies auch beabsichtigt ist, zeigt sich daran, dass Willems über den Schutz von Minderheitsinteressen nachdenkt. Gegen die »regelmäßige Durchsetzung von Mehrheitsinteressen«<sup>36</sup> wollte er nicht näher beschriebene konkordanzdemokratische Verfahren, Widerspruchsregelungen und eine Verfassungsrechtsprechung installieren, der allerdings nur die Prüfung der Fairness von Entscheidungsverfahren und ihren Ergebnissen übertragen werden soll.<sup>37</sup> Diese Position hat er im vorliegenden Heft dahingehend modifiziert, dass eine »verhandlungsdemokratisch ausgestaltete Religionspolitik im Schatten gerichtlicher Dezision« eine konkrete Reformoption »jenseits der rechtlich-gerichtlichen Normfortbildung und der mehrheitsdemokratischen Religionspolitik« biete. Diese Sicht beinhaltet eine stärkere Anerkennung der bestehenden (verfassungs-)rechtlichen Regelungen sowie der Rolle der Gerichte und insbesondere des Bundes-

30 Willems, Weltanschaulich neutraler Staat, christlich-abendländische Kultur und Laizismus, aaO. (FN 29), S. 304.

31 Willems, Weltanschaulich neutraler Staat, christlich-abendländische Kultur und Laizismus, aaO. (FN 29), gleichlautend auch S. 306, 310, 313. Abgeschwächt vertritt er die Ansicht der »religiös-christlich-großkirchliche[n] Schlagseite« und der letztlich illegitimen »asymmetrischen Ausgestaltung des bundesdeutschen Kooperationsystems« auch noch im Beitrag dieses Heftes.

32 Willems, Weltanschaulich neutraler Staat, christlich-abendländische Kultur und Laizismus, aaO. (FN 29), S. 322.

33 Willems, Weltanschaulich neutraler Staat, christlich-abendländische Kultur und Laizismus, aaO. (FN 29), S. 305.

34 Willems, Weltanschaulich neutraler Staat, christlich-abendländische Kultur und Laizismus, aaO. (FN 29), S. 318.

35 Willems, Weltanschaulich neutraler Staat, christlich-abendländische Kultur und Laizismus, aaO. (FN 29), S. 319.

36 Willems, Weltanschaulich neutraler Staat, christlich-abendländische Kultur und Laizismus, aaO. (FN 29).

37 Vgl. Willems, Weltanschaulich neutraler Staat, christlich-abendländische Kultur und Laizismus, aaO. (FN 29).

verfassungsgerichts in religionsrechtlich strittigen Fragen. Tatsächlich ist mit dieser Sicht durchaus ein Gewinn an Nähe zur politischen Realität der Bundesrepublik verbunden, wie sie sich etwa im hier untersuchten Fall der Ländergesetzgebung zum Streit um das Kopftuch und in den für die Islamkonferenz gewählten Verfahren des Dialogs und Verhandelns auf der Basis des bestehenden Rechtsrahmens darstellt. Strittig dürfte gleichwohl weiterhin der Inhalt und Umfang der von Willems angemahnten Reformen bleiben.<sup>38</sup>

Die Frage nach dem Begriff »Religionspolitik« hat gezeigt, dass seine Verwendung sehr Unterschiedliches beinhalten kann. Bezogen auf demokratische Systeme umfasst der Begriff im weiteren Sinne sowohl religionsrechtliche als auch in diesem Rahmen stehende politische bzw. parteipolitische Festlegungen zum Umgang mit religiös-weltanschaulichem Pluralismus in freiheitlichen Gesellschaften. Manchmal wird dieser Komplex von Verfassung, Verfassungspraxis und überkommener politischer Entscheidungspraxis auch als »religionspolitische Struktur« bezeichnet. Anders als etwa Begriffe wie Religionsrecht oder Religionsverfassungsrecht akzentuiert dieses weite Begriffsverständnis, wie es etwa bei Reichert aufscheint, das Handeln und Entscheiden von Legislative und Exekutive in Fragen der Regelung des religiös-weltanschaulichen Miteinanders der Gesellschaft, natürlich im Rahmen der überkommenen verfassungsrechtlichen Ordnung.<sup>39</sup>

Im engeren Sinne steht der Begriff Religionspolitik dagegen für jene demokratisch legitimierten Entscheidungsprozesse, die im Kern auf der Anwendung des Mehrheitsprinzips beruhen. Neben oder sogar an die Stelle der Bestimmungen des Grundgesetzes und der geltenden vertragsrechtlichen und rechtlichen Regelungen soll eine spezielle, dem engeren Begriffsverständnis entsprechende »Religionspolitik« treten, d.h. das Verhältnis von Staat, Gesellschaft und Religionen soll durch Parlaments- und Mehrheitsbeschlüsse dem gesellschaftlichen Wandel angepasst werden. Böckenförde sieht für eine solche Religionspolitik im Rahmen der Ordnung des Grundgesetzes nur graduelle Handlungsspielräume; Leggewie und andere vertrauen dagegen auf die Gestaltungskraft demokratisch-parlamentarischer Dezi-sion in religionsrechtlichen Fragen und verbinden mit einer neuen Religionspolitik

38 Willems benennt den Körperschaftsstatus und den Religionsunterricht als »die beiden stärksten Bastionen der bisherigen asymmetrischen Ordnung«, deren völlige Schleifung durch politische Verhandlungen oder gerichtliche Entscheidung er in Betracht zieht. Vgl. Anm. 8 seines Beitrags in diesem Heft. Ein solches Ansinnen wird sowohl von Janbernd Oebbecke als auch vom vorliegenden Beitrag als weder notwendig noch hilfreich für die aktuellen Problemlagen zurückgewiesen.

39 In diesem Sinne hat auch Leonore Siegele-Wenschkewitz von Religionspolitik gesprochen: »Religionspolitik meint die Ausgestaltung der Beziehungen des Staats, also der Bundesregierung, und der politischen Parteien gegenüber den Religionsgesellschaften auf der Basis des derzeit gültigen Staatskirchenrechts, wie es im Grundgesetz und in den zwischen Länderregierungen und Kirchen geschlossenen Kirchenverträgen ausformuliert worden ist.« Dabei beruht der Begriff der Religionsgesellschaft auf dem »Prinzip der Religionsfreiheit [...], das allen Religionen, nicht nur der christlichen, freie Religionsausübung zusichert.« Siegele-Wenschkewitz, Einführung in die Tagung, aaO. (FN 9), S. 17.



im engeren Sinne die Hoffnung auf eine durchgreifende Verbesserung des Status von weltanschaulich-religiösen Minderheiten sowie die Abschaffung der kooperativen Trennung.

## 2. »Kopftuchverbote« in Deutschland: Politikformulierung und politische Entscheidungen nach der Mehrheitsregel

### 2.1. Problemwahrnehmung und Problemdefinition: der Weg des Kopftuch-Streits aus den Gerichtssälen in die Arena der Politik

Tatsächlich kennen wir in Deutschland seit 2003 einen prominenten Fall von Religionspolitik auf der Basis von Mehrheitsentscheidungen in parlamentarischen Regierungssystemen. Unter der Chiffre »Kopftuchverbote« wird im Folgenden jener innen- und religionspolitische Konflikt analysiert, der wie kaum ein anderer die bundesdeutsche Öffentlichkeit in jüngster Zeit polarisiert hat. Dazu bedarf es zunächst eines Blicks auf den Islam in der Bundesrepublik Deutschland.

Zahlenmäßig stellt der Islam nach den beiden großen christlichen Konfessionen, denen rund zwei Drittel der Bevölkerung angehören, in der Bundesrepublik Deutschland mit schätzungsweise 3,2 Mio. Mitgliedern oder rund 4 % der Gesamtbevölkerung seit geraumer Zeit die drittgrößte religiöse Gruppierung dar – Tendenz: zunehmend. Im Vergleich mit den USA wird das relative Gewicht dieser Minderheit besonders deutlich: In den religiös so pluralen Vereinigten Staaten liegt der Anteil der Muslime unter 2 %.<sup>40</sup> Die islamische Minderheit in Deutschland ist allerdings aufgrund ihrer Entstehung durch Zuwanderung weit davon entfernt eine homogene Gruppe zu sein. Sehr groß sind die internen Unterschiede in ethnischer und religiöser wie auch politischer Hinsicht. Rein zahlenmäßig dominieren jene ca. 2,3 Mio. Personen muslimischen Glaubens, die türkischer Herkunft sind. Regional ist die Masse der Muslime in Deutschland in großstädtischen und industriellen Ballungsräumen konzentriert.

Entgegen einer weit verbreiteten öffentlichen Wahrnehmung ist der Kreis der Muslime, die im direkten weltanschaulich und/oder politisch motivierten Gegensatz zur bundesdeutschen Verfassung und Demokratie stehen, klein. Der Bundesverfassungsschutz geht derzeit von rund 32.100 entsprechenden Personen aus.<sup>41</sup> Von ihnen wird wiederum nur ein Teil als gewaltbereit eingeschätzt, was im Hinblick auf

40 Die Darstellung der folgenden Sachverhalte basiert auf Antonius Liedhegener, »Streit um das Kopftuch. Staat, Religion und Religionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland«, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 15 (2005) H.4, S. 1181-1202, 1184 ff. Für zahlreiche Quellen- und Einzelnachweise vgl. die dort in den Fußnoten genannten Belege.

41 Bundesministerium des Innern, *Verfassungsschutzbericht 2005*, Vorabfassung, Berlin 2005, S. 201. Vgl. auch Bundesministerium des Inneren (Hg.), *Islamismus* (= Texte zur Inneren Sicherheit) Berlin 2003.

die verheerenden Folgen möglicher Terrorangriffe gleichwohl Anlass zu ernster Sorge und staatlicher Prävention ist und sein muss.<sup>42</sup>

Politisch mindestens ebenso wichtig erscheint die besondere soziale Lage der muslimischen Zuwanderer und ihrer in Deutschland geborenen Nachkommen. Durch die anhaltende Zuwanderung von meist gering qualifizierten Arbeitskräften ist es insgesamt zu einer Unterschichtung der bundesdeutschen Sozialstruktur gekommen.<sup>43</sup> Diese Tatsache wiegt mittlerweile vor allem für die zuerst zugewanderte Gruppe der türkischen Muslime besonders schwer, weil sich hier die Kinder- und Enkelgeneration in einer sozialen Lage wiederfindet, die angesichts der anhaltenden Probleme am bundesdeutschen Arbeitsmarkt seit geraumer Zeit nur sehr begrenzte Aufstiegsmöglichkeiten und damit Integrationschancen bietet. Besonders unter jungen Muslimen ist daher in letzter Zeit eine intensivere Bindung an den Islam beobachtet worden. Die Orientierung am Islam hilft ihnen, die skizzierte Lebenssituation und insbesondere die Suche nach einer eigenen Identität zwischen Familientradition und marktgeseellschaftlichem Umfeld zu bewältigen.<sup>44</sup>

Die Last der gegenwärtig zahlreichen und massiven Spannungen zwischen Tradition und Moderne unter Muslimen nicht nur in Deutschland tragen vor allem die muslimischen Frauen und hier insbesondere die Mädchen und jüngeren Frauen.<sup>45</sup> Der Streit um das Kopftuch ist auch im Islam selbst ein facettenreiches Thema. Das Kopftuch kann – wie die Soziologin Nilüfer Göle gezeigt hat – sowohl für ein religiös zementiertes, repressives Rollenbild wie auch für den Willen junger Muslima stehen, als gläubige, selbstbewusste Frauen gleichsam im Schutze des Schleiers aus dem Kreis der Familie in die Öffentlichkeit und die Berufswelt zu treten.<sup>46</sup>

42 Vgl. Bundesministerium des Inneren (Hg.), *Islamismus*, aaO. (FN 41); Armin Pfahlgrober, »Vom Aufbau von Parallelgesellschaften bis zur Durchführung von Terroranschlägen. Das Gefahren- und Konfliktpotential des Islamismus in Deutschland«, in: Mathias Hildebrandt / Manfred Brocker (Hg.), *Unfriedliche Religionen? Das politische Gewalt- und Konfliktpotential von Religionen* (= Politik und Religion) Wiesbaden 2005, S. 153-177. Das wichtige Thema der inneren Sicherheit und speziell der Auseinandersetzung des Rechtsstaats mit anti-demokratischen, gewaltbereiten islamistischen Personen, Gruppen und Organisationen in Deutschland kann an dieser Stelle nicht weiter verfolgt werden.

43 Rainer Geißler, *Die Sozialstruktur Deutschlands. Die gesellschaftliche Entwicklung vor und nach der Vereinigung*, mit einem Beitrag von Thomas Meyer, 3., grundlegend überarb. Aufl., Wiesbaden 2002, S. 119 und 303-305; Dirk Halm / Martina Sauer, *Parallelgesellschaft und ethnische Schichtung*, in: *APuZ* (2006) B1/2, S. 18-24.

44 Ehrenstein, Claudia, »Ausländerinnen fühlen sich überraschend wohl«, in: *Die Welt* vom 15.12.2004.

45 Vgl. etwa Yasemin Karakasoglu-Aydin, »Kopftuch-Studentinnen' türkischer Herkunft an deutschen Universitäten. Impliziter Islamismusvorwurf und Diskriminierungserfahrungen«, in: Heiner Bielefeldt / Wilhelm Heitmeyer (Hg.), *Politisierte Religion. Ursachen und Erscheinungsformen des modernen Fundamentalismus*, Frankfurt a.M. 1998, S. 450-473; Günther Lachmann, *Tödliche Toleranz. Die Muslime und unsere offene Gesellschaft*, mit dem Text »Muslimische Frauen, fordert Eure Rechte ein!« von Ayaan Hirsi Ali, München/Zürich 2004.

46 Nilüfer Göle, *Republik und Schleier. Die muslimische Frau in der modernen Türkei*, aus dem Türkischen von Pia Angela Lorenzi, Berlin 1995.

Noch Mitte der 1990er Jahre spielte der Konflikt um das Kopftuch in der deutschen Politik keine Rolle. Erst mit dem Fall Fereshta Ludin kam es zur heutigen Wahrnehmung des Kopftuchs als eines von der Politik zu bearbeitenden Problems. Dieser Fall ragt aus einer Reihe von ähnlich gelagerten Gerichtsverfahren heraus. Durch eine Kette von Gerichtsurteilen wurde aus dem anfänglich provinziellen Streit zwischen dem Land Baden-Württemberg und der Referendarin Fereshta Ludin ein Problem der bundesdeutschen Innenpolitik.

Frau Ludin, gebürtige Afghanin und seit 1995 deutsche Staatsbürgerin<sup>47</sup>, absolvierte von 1996 bis 1998 mit Kopftuch und noch mit Unterstützung der Kultusministerin Annette Schavan zunächst ihr Referendariat. Da Frau Ludin den Schleier auch weiterhin im Unterricht tragen wollte, erhielt sie von der Schulbehörde einen Bescheid, sie sei als Beamtin im Schuldienst des Landes nicht geeignet und werde deshalb nicht eingestellt.<sup>48</sup> Von ihrem Verhalten könne ein Zwang für muslimische Mädchen ausgehen, ebenfalls Kopftuch zu tragen. Frau Ludin beharren auf dem Kopftuch zeige, »dass ihr die Eignung fehlt, die öffentliche Signalwirkung ihrer persönlichen Entscheidung zu berücksichtigen.«<sup>49</sup> Gegen diesen Bescheid legte Frau Ludin zuerst Widerspruch, dann eine Klage ein, die nach einem langen Weg durch die Verwaltungsgerichte in einer Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht endete.

Am 24.9.2003 verkündete das BVerfG sein Urteil. Die beiden viel zitierten Leitsätze des Urteils lauten: »1. Ein Verbot für Lehrkräfte, in Schule und Unterricht ein Kopftuch zu tragen, findet im geltenden Recht des Landes Baden-Württemberg keine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage. 2. Der mit zunehmender religiöser Pluralität verbundene gesellschaftliche Wandel kann für den Gesetzgeber Anlass zu einer Neubestimmung des zulässigen Ausmaßes religiöser Bezüge in der Schule sein.«<sup>50</sup> Das Bundesverfassungsgericht gab mit dem ersten Leitsatz Frau Lu-

47 Vgl. Heide Oestreich, *Der Kopftuch-Streit. Das Abendland und ein Quadratmeter Islam*, 2., aktual. und mit einem Nachtrag versehene Aufl., Frankfurt a.M. 2004, S. 35; BVerfG, 2 BvR 1436/02, Abs. 2.

48 Vgl. Oestreich, *Der Kopftuch-Streit*, aaO. (FN 47). Der Arbeit der Journalistin Heide Oestreich gebührt das Verdienst die Vorgänge rund um den Streit um das Kopftuch detailliert recherchiert und in Buchform aufbereitet zu haben. Wenig Neues bietet Michael Widmann, *Das Kopftuch. Gefahr für die plurale Gesellschaft?*, Augsburg 2005.

49 Pressemitteilung vom 13.07.1998, abgedruckt in Oestreich, *Der Kopftuch-Streit*, aaO. (FN 47), S. 37-39, hier 39. Zur weithin zustimmenden Haltung der Parteien in Baden-Württemberg zu diesem Zeitpunkt vgl. zusammenfassend Schieder, *Wieviele Religionen verträgt Deutschland*, aaO. (FN 27), S. 159-160. Zur Entwicklung der Begründung in der Rechtsprechung, die mit zunehmender Verfahrensdauer immer weniger geneigt war, das Kopftuch als politisches Symbol zu thematisieren, vgl. Janbernd Oebbecke, »Das ‚islamische Kopftuch‘ als Symbol«, in: Stefan Muckel (Hg.), *Kirche und Religion im sozialen Rechtsstaat*, FS für Wolfgang Rübner zum 70. Geburtstag (= Staatskirchenrechtliche Abhandlungen, Bd. 42) Berlin 2003, S. 593-606. – Zu den tatsächlichen Intentionen und Einstellungen von Kopftuch tragenden Musliminnen in Deutschland vgl. jetzt die Ergebnisse der empirischen Studie Frank Jessen / Ulrich von Wilamowitz-Moellendorf, *Das Kopftuch – Die Entschleierung eines Symbols?* (= Zukunftsforum Politik, Nr. 77), St. Augustin/Berlin 2006.

50 BVerfG 2 BvR 1436/02.

din zunächst Recht. Ihr war die Einstellung als Lehrerin ohne zureichende rechtliche Grundlage verweigert worden. Zugleich eröffnete das Bundesverfassungsgericht mit der Kann-Bestimmung aber im zweiten Leitsatz dem Land Baden-Württemberg und damit allen anderen Bundesländern den Weg zu einem Kopftuch-Verbot per Landesgesetzgebung. Letztlich wurde mit diesem Urteil die strittige Rechtsfrage gerade nicht entschieden. Vielmehr wurde sie zu einer politischen, d.h. durch parlamentarische Mehrheiten zu entscheidenden Frage erklärt.

In der Folge wurde der Streit um das Kopftuch zu einem zentralen Thema der deutschen Innenpolitik. Nach dem Urteil von 2003 führte der Weg zunächst in die Kultusministerkonferenz, die in dieser Frage keinen Konsens herzustellen vermochte. Die Medien griffen das Thema auf und bald war bekannt, welche Landesregierung gedachte, ein Kopftuchverbot zu erlassen und welche nicht.

Verständlicherweise hatte vor allem Baden-Württemberg ein hohes Interesse an einem Verbot per Gesetz. Die baden-württembergische Landesregierung legte im November 2003 als erste einen Gesetzentwurf vor. Er lief im Kern darauf hinaus, Lehrerinnen das Tragen des Schleiers zu untersagen, ohne damit die Verwendung anderer religiöser, in der Praxis also vor allem christlicher Zeichen und Symbole zu verbieten. Dieselbe Intention verfolgte auch der Entwurf der bayerischen Landesregierung. Gegen die selektive Tendenz in den Entwürfen der Landesregierungen erhob vor allem der damalige Bundespräsident Johannes Rau Einspruch.

Insbesondere um die Jahreswende 2003 und 2004 füllten sich die Seiten der Printmedien mit dem Pro und Contra zum Kopftuchverbot. In der öffentlichen Kontroverse wurden der Bundespräsident und der bayerische Ministerpräsident zu den führenden Kontrahenten. Edmund Stoiber hatte in der Debatte die Position bezogen, das Kopftuch sei mit der Demokratie schlechthin unvereinbar, sei eine »militante Kampfansage an die Werte unseres Grundgesetzes«.<sup>51</sup> Nüchterner im Ton, in der Sache aber gleichlautend hat auch der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder Position bezogen. Der Bundespräsident hat seine anfangs in der Öffentlichkeit missverstandene Position in seiner vielbeachteten Wolfenbütteler Rede »Religionsfreiheit heute – zum Verhältnis von Staat und Religion in Deutschland«<sup>52</sup> präzisiert und erläutert: »Unser Staat ist kein religionsfeindlicher und auch kein religionsfreier Staat. Im Gegenteil: Unser Staat schützt die Religionsfreiheit aller.« Rau bekundete seine »feste[n] Überzeugung, dass wir nicht ein Symbol einer Religion – und das ist das Kopftuch jedenfalls auch – verbieten und dennoch glauben können, wir könnten alles andere beim Alten lassen. Das ist mit der Religionsfreiheit nicht vereinbar«. Ein Kopftuchverbot werde sich daher letztlich als »der erste Schritt auf dem Weg in einen laizistischen Staat« erweisen. Raus Position fand durchaus ihre Unterstützer etwa in den Kirchen oder seitens der Bündnisgrünen, aber insgesamt blieben Widerhall und breite Unterstützung aus. Laut einer Allensbach-Umfrage teilten nur 28 %

51 »Für Stoiber ist das Kopftuch mit Demokratie unvereinbar«, in: *Die Welt* vom 31.12.2003.

52 Hier zitiert nach <<http://www.bundespraesident.de/dokumente/-,2.94041/Rede/dokument.htm>> am 20.11.2007.

der Befragten die Meinung des Bundespräsidenten.<sup>53</sup> Auf wenig Gegenliebe stieß Raus Position erwartungsgemäß bei jenen Landesregierungen, die ein spezielles Verbot des Kopftuchtragens für muslimische Lehrerinnen vorbereiteten.

## 2.2. Politikformulierung und Entscheidung: Der islamische Schleier als Gegenstand der parlamentarischen Gesetzgebung in den Ländern

Im Frühjahr 2004 neigte sich die Phase der Politikformulierung dem Ende entgegen. Die Zeit für politische Mehrheitsentscheidungen in den Länderparlamenten war gekommen. Seit April 2004 ist in einer Reihe von Ländern per Gesetz ein Kopftuchverbot geregelt worden. In den Jahren 2004 und 2005 verabschiedeten 7 der 16 deutschen Länderparlamente entsprechende Gesetze bzw. Änderungen in bestehenden Schulgesetzen. Gesetzestechnisch geschah dies zum Teil in unterschiedlicher Art und Weise, materiell liefen sie aber auf ein Verbot des Schleiertragens für Lehrerinnen hinaus. Weithin stilbildend wurde die Gesetzgebung des Landes Baden-Württemberg, die das Kopftuchtragen für muslimische Lehrerinnen in öffentlichen Schulen untersagte. Dieser Linie folgten Niedersachsen, das Saarland, Bayern und Bremen. Die hessische Landesregierung verfolgte im Vergleich zur baden-württembergischen Regelung ebenso publikumswirksam wie politisch erfolgreich eine Ausdehnung bzw. Verschärfung des Kopftuch-Verbotes: Der hessische Landtag verabschiedete ein Verbot, das nicht nur für Lehrerinnen, sondern für alle muslimischen Landesbeamtinnen Geltung hat.<sup>54</sup>

Einen gänzlich anderen Weg schlug allein das Land Berlin ein. Hier wurde ein Verbot aller religiösen Zeichen in den meisten der öffentlichen Schulen, bei der Justiz und der Polizei beschlossen. Damit hat das Land Berlin als einziges Bundesland heute de facto ein »konsequent laizistisches Gesetz«<sup>55</sup>. Das Berliner Gesetz ist somit ein erster, dezidierter, politisch gewollter Bruch mit der Tradition kooperativer Trennung von Kirchen bzw. Religion und Staat in Deutschland.

Der Blick auf die aktuellen Entwicklungen des Jahres 2006 zeigt, dass der erste Politikzyklus »Kopftuchverbote« hinsichtlich der politischen Entscheidungen zu einem gewissen Abschluss gekommen ist. Es gibt stichhaltige Anzeichen für »politisches Lernen«, also für das Überdenken und ggfs. Modifizieren bereits getroffener Regelungen. Gleichwohl kam der entscheidende Anstoß für dieses politische Lernen nicht aus den Landesparlamenten selbst, sondern ging erneut von der Rechtsprechung aus.

Zu berichten ist von drei Fällen, bei denen die zeitliche Abfolge wichtig ist, weil darin die Veränderung der Lage sichtbar wird. Deutlich wird zudem, dass der Kon-

53 *Allensbacher Berichte* 2004, Nr. 2, S. 1.

54 Soweit bekannt stand die Verschärfung nur auf dem Papier. Laut Pressemeldungen war in Hessen im verbeamteten Landesdienst außerhalb der öffentlichen Schulen keine Frau betroffen.

55 Till Stoldt, »Die Kopftuch-Gesetze der Bundesländer«, in: *Die Welt* vom 29.8.2004.

flikt durch die parlamentarischen Mehrheitsentscheidungen der Jahre 2004/2005 keineswegs befriedet werden konnte.

In Nordrhein-Westfalen, das eine besonders große islamische Minderheit aufweist, hatte die CDU noch als Oppositionspartei einen eigenen Verbotsantrag in den Landtag eingebracht. Damit sollte die rot-grüne Landesregierung unter Zugzwang gesetzt bzw. deren Handlungsunfähigkeit demonstriert werden. Die ehemalige rot-grüne Landesregierung hatte nämlich zunächst ein Verbot angekündigt, wurde dann aber von starken Zweifeln über das richtige Vorgehen in dieser für das Land heiklen Frage gequält, die sich in langen Diskussionen und wiederholten parlamentarischen Anhörungen niederschlugen. Die CDU profilierte sich in dieser religionspolitischen Frage als entschieden und trat öffentlichkeitswirksam für die Übernahme des Modells Baden-Württemberg ein. Nach dem Wahlerfolg der Unionspartei im Mai 2005 galt es daher gleichsam, ein Wahlversprechen einzulösen. Dies geschah am 31.5.2006. Nach »hitziger Debatte«<sup>56</sup> verabschiedete der Landtag ein Verbot von Kleidungsstücken und Symbolen, die den Schulfrieden stören können.<sup>57</sup> Dieses Verbot entfaltete seine Wirkung mit Beginn des neuen Schuljahrs. Direkt betroffen waren 20 muslimische Lehrerinnen und 10 muslimische Referendarinnen, die bislang im Unterricht den Schleier getragen hatten. Laut Presseberichten lehnten zunächst elf dieser Frauen es ab, ihren Schleier abzulegen, worauf die Bezirksregierungen mit Untersagungsverfügungen reagiert haben.<sup>58</sup> Der Widerstand der muslimischen Frauen hat sich seitdem keineswegs gelegt. Trotz angedrohter Entfernung aus dem Schuldienst trugen im Februar 2007 nach Auskunft eines Berichts der Landesregierung 19 Lehrerinnen, darunter sieben Referendarinnen, ein Kopftuch.<sup>59</sup>

Am 7.7.2006, also nur wenige Wochen nach der Abstimmung im nordrhein-westfälischen Landtag, wurde in Baden-Württemberg vom Verwaltungsgericht Stuttgart ein Urteil gefällt, das die Verfassungsmäßigkeit der meisten bisher in deutschen Parlamenten verabschiedeten Kopftuchverbote in Frage stellt.<sup>60</sup> Das Verwaltungsgericht Stuttgart hatte den Fall einer Lehrerin zu entscheiden, die deutsche Staatsbürgerin ist, seit 1976 im Schuldienst arbeitet, im Jahr 1985 zum Islam übertrat, seit

56 »Lehrerinnen in NRW erhalten Kopftuch-Verbot«, in: *Westfalenpost* vom 1.6.2006.

57 Eine Regelung für Kindergärten ist nach Angaben von Integrationsminister Laschet (CDU) nicht vorgesehen. Die Oppositionsparteien SPD und B90/G bezeichneten das Gesetz als verfassungswidrig und traten für Einzelfallprüfungen ein. Vgl. »Lehrerinnen in NRW erhalten Kopftuch-Verbot«, in: *Westfalenpost* vom 1.6.2006.

58 »Musliminnen setzen Schuldienst aufs Spiel«, in: *Westfalenpost* vom 27.9.2006.

59 »Neue Diskussion um Kopftuchverbot«, in: *Die Welt* vom 1.3.2007.

60 Schon vorher hatte sich abgezeichnet, dass die durch die Parlamente neu geschaffene Rechtslage wohl nicht das letzte Wort im Streit um das Kopftuch sein werde. Gegen das Verbotsgesetz des Landes Baden-Württemberg hatte bereits Fereshta Ludin wieder Klage eingelegt, die vom Bundesverwaltungsgericht allerdings abgelehnt wurde (BVerwG 2 C 45.03). Von einer weiteren Verfassungsbeschwerde hatte Frau Ludin daraufhin Abstand genommen.



1995 im Unterricht ein Kopftuch trägt und gegen das Verbot geklagt hat.<sup>61</sup> Das Gericht gab der Klägerin recht, weil es in der neuen Gesetzgebung des Landes den Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 GG und nach Art. 14 der EU-Menschenrechtskonvention als verletzt ansah.<sup>62</sup> In der Urteilsbegründung verwies das Gericht ausdrücklich auf den parallelen Tatbestand des Tragens von Ordenstrachten. Der amtierende Kultusminister Helmut Rau (CDU) hat zwar umgehend eine Beschwerde des Landes gegen dieses Urteil angekündigt, aber bis auf Weiteres ist die Baden-Württembergische Regelung durch das Urteil im Prinzip hinfällig geworden.<sup>63</sup>

- 61 Die Lehrerin Frau G. wurde 2000 durch das damalige Oberschulamt angewiesen, ihr Kopftuch im Unterricht abzulegen. Die Lehrerin legte erfolglos Widerspruch ein und klagte. 2004 hob die Schulbehörde den ursprünglichen Bescheid auf, so dass die Klage hinfällig wurde. Dann erfolgte ein neuer Bescheid nach dem geänderten Schulgesetz § 38. Der Widerspruch wurde am 27.9.2005 zurückgewiesen, die Klage am 26.10.2005 eingereicht: Die Klägerin betonte, dass die besondere Form ihres Kopftuchs jeden religiösen, politischen oder weltanschaulichen Erklärungsinhalt ausschliesse und dass das Gesetz des Landes den Gleichheitsgrundsatz verletze. Vgl. Pressemitteilung »Kopftuchstreit – mündliche Verhandlung« des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 3.7.06 (zu Az.: 18 K 3562/05).
- 62 Pressemitteilung »Kopftuchstreit« des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 7.7.2006 (zu Az.: 18 K 3562/05).
- 63 Der aktuellen Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 15.1.2007, dass die im Bayerischen Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG) verankerten Regelungen zum Tragen äußerer Symbole und Kleidungsstücke, die eine religiöse oder weltanschauliche Überzeugung ausdrücken, nicht verfassungswidrig sind (Az.: Vf. 11-VII-05), dürfte kein vergleichbares Gewicht zukommen. Das in Deutschland allein in der Bayerischen Verfassung bekannte Instrument der sogenannten Popularklage, die es auch Nichtbetroffenen erlaubt, gegen ein vermeintlich verfassungswidriges Gesetz zu klagen, hatte eine islamische Organisation in Berlin, der Verband »Islamische Religionsgemeinschaft e.V.«, in Anspruch genommen. Anders als im geschilderten Fall in Baden-Württemberg hatte das Gericht daher nicht über die Verletzung von konkreten Grundrechtsansprüchen einer Frau durch ein Gesetz zu befinden. Im fünften Leitsatz hat das Gericht daher selbst auf die Möglichkeit weiterer Verfahren hingewiesen: »Die Klärung der Frage, welche äußeren Symbole und Kleidungsstücke im Einzelnen von der Norm erfasst werden, obliegt nicht dem Verfassungsgerichtshof, sondern den Fachgerichten.« – Interessanter Nebeneffekt des Verfahrens: Das Kultusministerium gab bekannt, dass es in ganz Bayern nur eine muslimische Lehrerin gibt, die gerne ein Kopftuch tragen würde. Mit ihr habe man einen individuellen Kompromiss vereinbart: Sie dürfe einen Hut statt Kopftuch tragen. Vgl. Ch. Rath, »Muslimische Lehrerin muss weiter Hut tragen«, in: *taz* vom 16.1.2007. Was in Bayern offensichtlich als Gebot einer gewissen politischen Klugheit gesehen wird, wird in Nordrhein-Westfalen als Grundsatzfrage vor Gericht und im Landtag debattiert: Eine 35-jährige Muslima hatte sich dort dem Druck des Gesetzes durch eine Baskenmütze zu entziehen versucht, was zu einem arbeitsrechtlichen Verfahren vor dem Düsseldorfer Arbeitsgericht führte. Im Landtagsausschuss, der daraufhin die Frage debattierte, ob muslimischen Lehrerinnen eine andere Kopfbedeckung gestattet werden könne, vertrat die zuständige Ministerin eine ablehnende Position mit den Worten: »Eine Baskenmütze ist eine Möglichkeit, flott auszusehen, sie kann aber auch eine Möglichkeit sein, etwas zu demonstrieren.« »Neue Diskussion um das Kopftuch«, in: *Die Welt* vom 1.3.2007.

Wie ernst dieses Urteil politisch eingeschätzt wird, zeigt der dritte und letzte Vorgang, das Projekt eines Kopftuchverbots im Land Schleswig-Holstein. Ein entsprechendes Gesetzesvorhaben hatte die aus den letzten Landtagswahlen hervorgegangene Große Koalition zu Beginn des Jahres 2006 in Angriff genommen. Die überraschenden Wendungen dieses Projekts im September 2006 sind gleichsam ein Lehrstück über die Grenzen und Aporien einer auf parlamentarische Mehrheiten angewiesenen Religionspolitik.

Am 24.8.2006 hatte die Bildungsministerin des Landes Schleswig-Holstein, Ute Erdsiek-Rave (SPD), öffentlich die Einigung der Regierungskoalition auf einen Gesetzentwurf bekannt gegeben, der ein generelles Verbot von religiösen Zeichen enthalten sollte. Mit Ausnahme des Religionsunterrichts sollte es Lehrerinnen und Lehrern untersagt werden, im Unterricht sichtbare religiöse Zeichen zu tragen.<sup>64</sup> Dieses Verbot, das im Kern eine Analogie zum Berliner Gesetz aufweist, sollte im neuen Schulgesetz des Landes verankert werden und zum 1.1.2007 gültig werden. Die Beschlussfassung im Landtag war noch für Dezember 2006 vorgesehen. Dieser Plan zur Gesetzgebung galt bis zum 26.9.2006. An diesem Tag hat die Landesregierung überraschend bekannt gegeben, sie werde doch kein Verbot in den Landtag einbringen.<sup>65</sup>

Schaut man auf die Details des politischen Prozesses, der zuerst zur Positionierung der Landesregierung Schleswig-Holsteins im August und dann zu ihrem überraschenden Rückzug im September führte, so treten im Wesentlichen zwei Ursachen ans Tageslicht. Erstens wollte die CDU ursprünglich ein exklusives Kopftuchverbot. Noch im März hatte der CDU-Fraktionschef erklärt, eine »Gleichstellung des christlichen Kreuzes mit dem Kopftuch sei mit der Union nicht zu machen«.<sup>66</sup> Gleichwohl konnten sich die SPD und das federführende Bildungsministerium gegen den größeren Koalitionspartner im August zunächst durchsetzen, weil Ministerien Erdsiek-Rave in den Koalitionsverhandlungen das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart ins Feld führte und dem Koalitionspartner erklärte, dass ein Gang nach Karlsruhe drohe, wenn die Union an ihren Plänen festhielte. Die Union konnte damals zwar noch eine Ausnahmeregel für den Religionsunterricht in den Gesetzentwurf einbringen, stimmte letztlich aber der ungeliebten laizistischen Lösung zu; dies nicht zuletzt deshalb, weil das Thema »Kopftuch« darüber hinaus Teil einer größeren politischen Paketlösung für das neue Schulgesetz war, an dessen Zustandekommen beiden Koalitionspartnern gelegen war. Dieser Kompromiss löste aber an der Basis der Union massive Proteste und Widerstände aus. Schluss-

64 Der entsprechende Passus des geplanten Schulgesetzes lautete: »Lehrkräfte und Lehrpersonal dürfen auch durch ihr äußeres Erscheinungsbild in der Schule deren religiöse und weltanschauliche Neutralität nicht gefährden oder verletzen.« Hier zit. nach Bärbel Krauß, »Kiel verbannt Kreuz und Kopftuch aus Schulen«, in: *Stuttgarter Zeitung* vom 26.8.2006.

65 »Neues Schulgesetz« nach <<http://landesregierung.schleswig-holstein.de>> am 27.9.2006 (vgl. Abschnitt 3: Neutralitätsgebot).

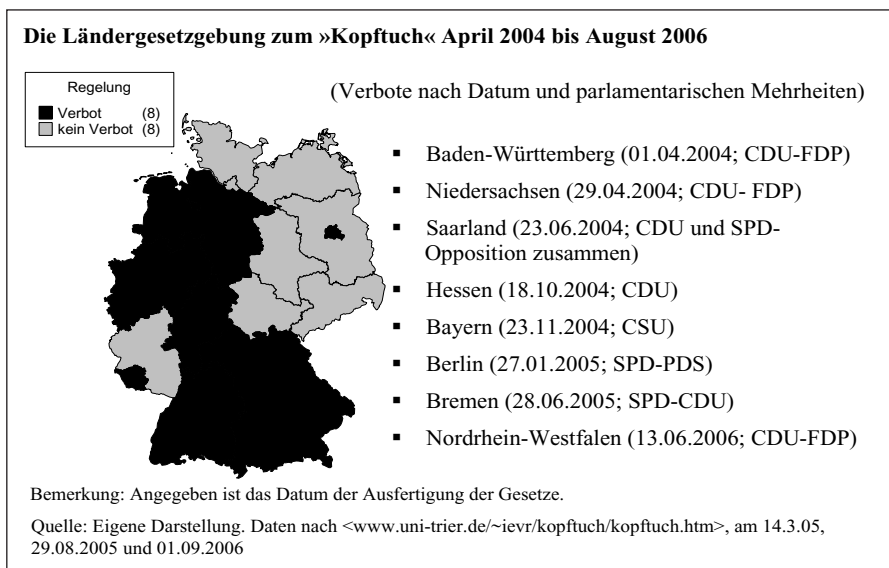
66 Hier zitiert nach dem Bericht »Verbot für Kopftuch und Kreuz«, in: *Die Welt* vom 25.8.2006.

endlich erschien der CDU daher der politische Preis der dem Koalitionspartner SPD zuvor konzidierten laizistischen Lösung wohl doch zu hoch.

### 3. Evaluation der »Kopftuchverbote«: direkte und indirekte Wirkungen religionspolitischer Mehrheitsentscheidungen

#### 3.1. Direkte Wirkungen: Regionalisierung des Gehalts des Grundrechts der Religionsfreiheit

Wie lassen sich die bisher getroffenen politischen Entscheidungen zum Kopftuch bilanzieren und bewerten? Beim Blick auf die direkten Wirkungen zeigt sich als erstes und grundlegendes Ergebnis, dass durch die neue Religionspolitik in der Frage der Erlaubtheit religiöser Zeichen von Lehrern in öffentlichen Schulen und von Beamten im Landesdienst faktisch ein landeshoheitlicher Flickenteppich entstanden ist (Abb.).



Dieser Flickenteppich weist allerdings einige Muster auf. Grob gesagt trennt der frühere eiserne Vorhang in dieser Frage die Bundesrepublik. Fast alle alten Bundesländer haben neue religionspolitische Gesetze erlassen, in den jungen Bundesländern (ohne Berlin) wurden dagegen keine Regelungen geschaffen, was durch den sehr niedrigen Ausländeranteil dieser Bundesländer leicht zu erklären ist. Darüber hinaus weisen die Regelungen im Westen der Bundesrepublik und in Berlin wichtige Unterschiede auf. In den meisten Ländern gilt das Modell Baden-Württembergs eines exklusiven Kopftuchverbots, in Hessen mit dem Unterschied der Ausweitung

des Verbots auf den gesamten öffentlichen Dienst. Abweichend davon hat Berlin ein umfassendes Verbot religiöser Zeichen erlassen, das alle Frauen und Männer betrifft und im Ergebnis Religion aus weiten Teilen des öffentlichen Raumes verdrängt. Diesem Weg schien bis vor Kurzem auch Schleswig-Holstein folgen zu wollen. Vor dem Hintergrund des Stuttgarter Urteils endeten die Meinungsunterschiede in der Großen Koalition nun aber in einer Nichtentscheidung, was bekanntlich auch eine Art politischer Entscheidung ist. Unter den alten Bundesländern haben allein Rheinland-Pfalz und Hamburg bislang auf ein Gesetz verzichtet.

Anders gesagt: Die neue Religionspolitik hat in einer grundrechtsrelevanten Frage, nämlich der Ausübung der Religionsfreiheit, in der Bundesrepublik Deutschland Zonen unterschiedlichen Rechts geschaffen. Diese Tatsache betrifft in der Mehrzahl der Fälle Frauen, in Berlin aber auch Männer. Vor allem für muslimische Frauen variiert die Auslegung des Rechts auf Religionsfreiheit heute in einem wichtigen Punkt nach dem Landesrecht.

Außerdem hat sich die neue Religionspolitik der Länder de facto als unsensibel für die Anliegen der religiösen Minderheit erwiesen. Mit der Verlagerung der Entscheidung aus den Gerichtssälen in die Arena der Politik sind die Einzelschicksale der betroffenen Frauen immer weniger wahrgenommen und gewichtet worden. Kopftücher, nicht das Schicksal von Kopftuchträgerinnen haben den öffentlichen und parteipolitischen Streit und die entsprechende Gesetzgebung der Landesparlamente bestimmt.

Die integrationspolitischen Konsequenzen dieser Entwicklung dürften insgesamt negativ ausfallen: An den Schulen ist eine wichtige Möglichkeit der persönlichen Begegnung zwischen christlicher bzw. christlich geprägter Mehrheitskultur und muslimischen Minderheiten verschüttet worden. Vor allem aber ist jungen muslimischen Frauen ein wichtiger Weg zur Emanzipation von der traditionellen Frauenrolle, der Lehrerberuf, erschwert bzw. verstellt worden.<sup>67</sup> Und schließlich ist wahrscheinlich, dass die mit der politischen Entscheidungsfindung einhergehende öffentliche Ächtung des Kopftuchs auch die Chancen islamischer Frauen und Mädchen am Arbeitsmarkt allgemein beeinträchtigt hat.<sup>68</sup>

Die neue Religionspolitik der Bundesländer hat – nimmt man die direkten Wirkungen zusammenfassend in den Blick – insgesamt zu erheblichen Schieflagen in der bundesdeutschen Innenpolitik geführt. Bezogen auf das gesamte politische System sind die negativen Wirkungen der Religionspolitik auf die Konsistenz des Grundrechtsschutzes in Deutschland und auf die Legitimation und Geltung des Prinzips der Trennung von Staat und Kirchen bzw. Religionen gravierend. Die im Grundgesetz grundrechtlich verankerte religiöse Neutralität des Staates hat für alle

67 Vgl. zur Lebenswelt Kopftuch tragender Musliminnen jüngst die äußerst wichtigen empirischen Befunde in Jessen / Wilamowitz-Moellendorff, Das Kopftuch – Die Entschleierung eines Symbols?, aaO. (FN 49), S. 41-46, bes. 44 und 43: »Mit einer reinen Antihaltung gegen das Kopftuch ist wenig zu gewinnen.«

68 Vgl. Jessen / Wilamowitz-Moellendorff, Das Kopftuch – Die Entschleierung eines Symbols?, aaO. (FN 49), S. 44; Nicole Dolif, »Wie ein Stück Stoff das Leben verändert«, in: *Die Welt* vom 2.12.2006.

erkennbar und mittlerweile sogar gerichtlich beschieden an Eindeutigkeit eingebüßt. Die Leidtragenden sind überwiegend muslimische Frauen.

### 3.2. Indirekte Wirkungen: Verfehlte Politisierung von Religion

Beim Blick auf die indirekten Wirkungen der neuen Religionspolitik fällt die Bilanz kaum günstiger aus. Der Blick auf die Regelungen der einzelnen Bundesländer zeigt, dass die verabschiedeten Gesetze und deren Unterschiede in sehr hohem Maße auf den parteipolitischen Willen der Landesregierungen zurückzuführen sind. Die neue Religionspolitik bestätigt im Wesentlichen die in der Politikwissenschaft anhaltend diskutierte »Parteiendifferenzhypothese«, die unterschiedliche Politiken auf Unterschiede zwischen konkurrierenden Parteien und ihren jeweiligen politischen Zielen zurückführt. Die Tatsache, dass die aus SPD und PDS gebildete Berliner Landesregierung parallel zum dargestellten Verbot religiöser Zeichen einen staatlichen Unterricht zur Werteerziehung eingeführt hat und gleichzeitig die Wirkmöglichkeiten des in Berlin aufgrund der »Bremer Klausel« fakultativen Religionsunterrichts einzuschränken sucht, belegt, dass diese Regierung einer religionspolitischen Grundlinie verpflichtet ist, die auf strikte Trennung und Zurückdrängung von Religion im öffentlichen Raum setzt. Mit Ausnahme von Bremen handelt es sich bei allen übrigen Ländern mit einer neuen religionspolitischen Regelung um unionsregierte Bundesländer.<sup>69</sup> Auch in Bremen, wo sich die SPD und die CDU auf eine Gesetzesinitiative einigen mussten, wenn es zum Verbot kommen sollte, ist letztlich die Union der Motor der Gesetzesinitiative gewesen.<sup>70</sup> Das gleiche Ziel verfolgte die Union anfangs auch in Schleswig-Holstein.

69 Im Saarland stimmten die Regierung und die SPD-Opposition gemeinsam für ein entsprechendes Gesetz.

70 Der Bremer Bildungssenator Willi Lemke (SPD) hatte schon frühzeitig ein Verbot befürwortet, damit aber in der Landes-SPD große Uneinigkeit ausgelöst. Möglich wurde das Bremer Kopftuchverbot daher erst, als Lemke seine Partei quasi in die Entscheidung zwang. Er verweigerte einer muslimischen Lehramtskandidatin den Zugang zum Referendariat, weil diese es ablehnte, im Unterricht das Kopftuch abzulegen. Eine Eilentscheidung des Verwaltungsgerichts Bremen gab im Mai 2005 der jungen Frau Recht, die gegen diese Entscheidung geklagt hatte. Wie schon das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2003 verwies auch das Verwaltungsgericht in der Begründung auf die fehlende Rechtsgrundlage im Land Bremen für ein solches Verbot. Im Juni einigten sich die Koalitionäre daraufhin mühsam auf ein Kompromissgesetz in der umstrittenen Verbotsfrage. »Referendarin darf Kopftuch tragen«, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 21.05.2005. Geradezu bizarr wird der Bremer Fall durch die besondere Rechtslage zum Religionsunterricht in der Folge der so genannten »Bremer Klausel« des Grundgesetzes: Die Referendarin wollte (und durfte im Referendariat) neben dem Fach Deutsch das Fach »Biblischer Geschichtsunterricht«, das in Bremen anstelle des konfessionellen Religionsunterrichts seit Jahrzehnten unterrichtet wird, lehren (Susanne Gieffers, »Kopftuch behindert Bibelkenntnisse nicht«, in: *taz* vom 21.05.2005). Damit ergab sich vorübergehend die groteske Rechtslage, dass in Bremen eine muslimische Frau mit Schleier »biblische Geschichte« unterrichten durfte, während einer katholischen Nonne dies verboten ist, weil Ordensfrauen laut aus dem 19. Jahrhundert überkommenen Bremer Landesrecht nicht als Lehrerinnen an öffentlichen Schulen tätig werden dürfen.

Die Politisierung des Kopftuchs als Symbol für einen nicht-demokratiekonformen Islam hat auch in der Öffentlichkeit deutliche Spuren hinterlassen.<sup>71</sup> Die Grundstimmung in der Bevölkerung hat sich verändert, was das gedeihliche Miteinander der Religionen in Deutschland für einige Zeit belasten und gefährden dürfte. Eine erste Umfrage der Konrad-Adenauer-Stiftung zur Einschätzung des Islams in der Bevölkerung aus dem Jahr 2002 hatte trotz der Terrorangriffe auf New York und Washington noch ergeben, dass in Deutschland das Miteinander von Christen und Muslimen mehrheitlich von wechselseitiger Achtung und dem Willen zum friedlichen Zusammenleben geprägt war.<sup>72</sup> Mittlerweile haben sich die Umfragergebnisse deutlich verschlechtert – sicherlich nicht nur wegen des Kopftuchstreits, aber die öffentliche Ächtung des Kopftuchs ist Teil eines veränderten Islambilds in der Bundesrepublik. Eine Allensbach-Umfrage vom Frühjahr 2006 macht diesen beunruhigenden Tatbestand sichtbar. Auf die Frage, ob es einen Kampf der Kulturen zwischen Christentum und Islam gebe, antworteten 56 % mit ja und nur 25 % mit nein. Zwei Jahre zuvor waren erst 46 % der Meinung, es gebe diesen Kulturkampf, immerhin 34 % verneinten dies damals. In der jüngsten Umfrage stimmten darüber hinaus 56 % der Befragten der Forderung zu, in der Bundesrepublik den Moscheebau solange zu verbieten, bis der Bau christlicher Kirchengebäude in islamischen Ländern erlaubt würde. 40 % der Befragten bejahten sogar die Aussage: »Um zu verhindern, dass es zu viele radikale, gewaltbereite Moslems in Deutschland gibt, sollte man die Ausübung des islamischen Glaubens in Deutschland stark einschränken.«<sup>73</sup>

Insofern der Streit um das Kopftuch als Teil einer grundsätzlichen Auseinandersetzung um das bestehende Recht von Staat und Religionsgemeinschaften in Deutschland begriffen wird<sup>74</sup>, hat das Handeln der Parteien das bewährte Modell der kooperativen Trennung unter einen Rechtfertigungsdruck gebracht, der sich nach dem Stuttgarter Urteil vermutlich noch verstärken wird. Im Falle der Unions-

- 71 Vgl. zum in den Medien während der letzten Jahre kommunizierten Islam-Bild Sabine Schiffer, »Der Islam in den deutschen Medien«, in: *APuZ* (2005) B20, S. 23-30. Dort spricht Schiffer von einer »konfrontative[n] Entwicklung« der medialen Botschaften, S. 30.
- 72 Vgl. Bernhard Vogel (Hg.), *Religion und Politik. Ergebnisse und Analysen einer Umfrage*, hg. im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Freiburg i.Br./Basel/Wien 2003; Ulrich Wilamowitz-Moellendorf, *Was halten die Deutschen vom Islam? Ergebnisse einer Umfrage* (= Arbeitspapiere/Dokumentation der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.), Sankt Augustin 2003.
- 73 Vgl. Elisabeth Noelle-Neumann / Thomas Petersen, »Eine fremde, bedrohliche Welt. Die Einstellungen der Deutschen zum Islam«, in: *FAZ* vom 17.5.2006, S. 5. Zu ähnlichen Ergebnissen kam eine Forsa-Umfrage im Februar 2006: Die Aussage »Den Islam in Deutschland empfinde ich nicht bloß als Bereicherung, sondern auch als Bedrohung« bejahten 55 % der Befragten. 1995 waren dies nur 40 %. Vgl. »Mehr Deutschen macht der Islam Angst«, in: *Handelsblatt* vom 8.2.2006.
- 74 Vgl. Oebbecke, Der Islam und die Zukunft des Verhältnisses zwischen Religionsgemeinschaften und Staat in Deutschland, aao. (FN 8), S. 135: »Über die Frage, ob Schüler von Lehrern getragene religiöse Zeichen hinnehmen müssen, kann künftig ebenso gut am Beispiel des Kreuzes wie des Kopftuchs oder der Kippa gestritten werden.«



parteien ist dies ohne Not und wohl auch ohne Absicht geschehen, im Falle der Berliner Koalition aus bewusstem, religionspolitischem Kalkül. Strategisch gilt nach einer treffenden Kurzformel Janbernd Oebbeckes für zukünftiges politisches Handeln daher: »Wer weg will vom geltenden Recht, muss verhindern, dass der Islam sich dort [d.h. im Rahmen der kooperativen Trennung] etabliert; nimmt man ihn auf, stabilisiert man, lässt man ihn außen vor, delegitimiert man das geltende Verfassungsrecht.«<sup>75</sup>

Allerdings dürfte die Politisierung der Zukunftsfragen des bundesdeutschen Religionsrechts insbesondere anhand der Kopftuchfrage und ihrer Ausrichtung entlang parteipolitischer Linien nur mühsam rückgängig zu machen sein. Dass in dieser Politisierung die Gefahr einer innenpolitischen Sackgasse im Verhältnis von Mehrheitsgesellschaft und muslimischen Minderheiten lauert, ist von der bundesdeutschen Innenpolitik offenkundig erkannt worden. Die Einberufung einer speziellen Islamkonferenz durch Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble (CDU) ist ein richtungsweisender Aufbruch, der entstandene Konfrontationen zu überwinden sucht und zugleich einen Klärungsprozess in den Reihen der islamischen Gläubigen und ihren Organisationen über ihr Verhältnis zur verfassungsstaatlichen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland fördert. Die Islamkonferenz setzt auf einen strukturierten Dialog der Vertreter verschiedenster Organisationen und Strömungen des Islams in Deutschland mit Repräsentanten von Staat und Politik. Sie könnte mittelfristig unter anderem den Weg ebnen für eine stärkere Integration des Islams als Religionsgemeinschaft in den bewährten Rahmen des Rechts von Staat und Religion der Bundesrepublik. Das schließt eine Rücknahme oder zumindest Entschärfung der Landesgesetzgebung zum Tragen von Kopftüchern bzw. religiösen Symbolen ein.

Für eine solche wünschenswerte Entpolitisierung des Verhältnisses von Staat und verfassungskonformer islamischer Religionsausübung besteht eine dringende Notwendigkeit. Die integrationspolitischen Gründe liegen angesichts der gezeigten Umfragewerte auf der Hand. Die Politisierung des Umgangs mit islamischen Lebensformen steht heute einem wenn schon nicht konfliktfreien, so doch unverkrampften Miteinander im Alltag entgegen. Auch sicherheitspolitisch scheint es wünschenswert, dass in der Öffentlichkeit nicht jedes Kopftuch einer Muslima gleich als Ausdruck eines fundamentalistischen oder gar terrorbereiten Islams gewertet wird. Jene Eindeutigkeit, die dem Kopftuch in der Debatte um sein Verbot streckenweise zugeschrieben wurde, bevorteilt ungewollt den Islamismus, dessen Körperpolitik weltweit gerade auf diese Eindeutigkeit des Kopftuchs als Bekenntnis zu einem anti-westlichen und anti-demokratischen Islam zielt. Und schließlich ist auch verfassungspolitisch eine Entpolitisierung der Kopftuchfrage geboten. Der politische Sinn jeder Art von Trennung von Staat und Religion im Rahmen der grundrechtlich verbürgten Religionsfreiheit liegt gerade darin, jene Fragen menschlichen Daseins nach dem Sinn und dem »guten Leben«, die sich im Glauben des Einzelnen

75 Oebbecke, Der Islam und die Zukunft des Verhältnisses zwischen Religionsgemeinschaften und Staat in Deutschland, aaO. (FN 8), S. 139.

entscheiden, dem Willen der Mehrheit in Wahlen und Parlamenten zu entziehen und damit den Streit um religiös-weltanschauliche Wahrheiten rechtlich zu befrieden.

*Ausblick: Religionsfreiheit als Grundlage und politisches Angebot des säkularen, demokratischen Verfassungsstaates*

Die verfassungsstaatliche Demokratie und mit ihr der säkulare Rechtsstaat halten – wenn sie vom Grundgedanken der allgemeinen Menschenrechte her aufgefasst werden – für alle Religionen bzw. Religionsgemeinschaften eine große Zumutung, aber auch ein großes Versprechen bereit. Mit den Worten Heiner Bielefeldts besteht die Zumutung des säkularen Staates an jede Religion und Weltanschauung darin, dass der Staat im Interesse der Würde eines jeden Menschen einerseits davon absteht, religiöse oder weltanschauliche Wahrheitsfragen zur Entscheidung anzunehmen, andererseits aber einen unbedingten praktischen Geltungsvorrang des staatlichen Rechts einfordert und einfordern muss. »Dieser Vorrang besteht auch [...] gegenüber etwaigen Vorstellungen eines göttlichen Rechts.«<sup>76</sup>

Das große Versprechen des säkularen Rechtsstaates ist auf der anderen Seite die Religionsfreiheit. Sie kann nur im Rahmen der Säkularität praktisch wirksam werden. In einer religiös und weltanschaulich pluralistischen freiheitlichen Gesellschaft sind Verunsicherung und Konflikte daher unvermeidlich. In Konflikten des Einzelnen oder religiöser Gruppen mit Mitmenschen und staatlichen Organen bildet die »Religions- und Weltanschauungsfreiheit, die im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland den Rang eines grundrechtlich verbürgten Menschenrechts hat, einen unverzichtbaren Maßstab. Zwar bietet sie keine vorgefertigten Lösungen für alle konkreten Konfliktfälle an. Wohl aber formuliert sie eine normative Strukturvorgabe, die aus dem Anspruch einer freiheitlichen Demokratie folgt und deren Beachtung die Betroffenen im Verletzungsfall auch gerichtlich einklagen können.«<sup>77</sup> Dabei meint Säkularität gerade nicht »Säkularismus«. Säkularität verlangt keine Purifizierung des öffentlichen Raums von allen religiös-weltanschaulichen Gehalten. Der säkulare Rechtsstaat kann und soll vielmehr unter Berücksichtigung des Gleichheitsgrundsatzes einen Rechtsrahmen schaffen, der der Religionsfreiheit als Teil dieses Rahmens und damit auch der praktischen Religionsausübung förderlich ist. Gerade die kooperative Trennung in Deutschland hat gezeigt, dass sie trotz im Einzelnen verbliebener oder entstandener Unvollkommenheiten Freiräume zum Wohle des Einzelnen und zum wechselseitigen Nutzen von Staat und Kirche bzw. Religionen eröffnet. Angesichts der geschilderten Wirkungen der neuen religionspolitischen Praxis im Falle der »Kopftuchverbote« dürfte daher der traditionelle

76 Bielefeldt, Muslime im säkularen Rechtsstaat, aaO. (FN 14), S. 33 u. 124.

77 Bielefeldt, Muslime im säkularen Rechtsstaat, aaO. (FN 14), S. 123. Vgl. auch Stefan Muckel, *Religiöse Freiheit und staatliche Letztentscheidung. Die verfassungsrechtlichen Garantien religiöser Freiheit unter veränderten gesellschaftlichen Verhältnissen*, Berlin 1997.

Ansatz der weitestgehenden Grundrechtsorientierung und Verrechtlichung dem der neuen Religionspolitik überlegen sein<sup>78</sup>, wenn es darum geht, den gesellschaftlichen Frieden in religiösen Fragen zu erhalten und zu fördern. Natürlich erweist sich auch die »Verwirklichung der Religionsfreiheit in der multireligiösen Gesellschaft [...] als eine komplexe Aufgabe, die nicht ein für allemal gelöst werden kann«<sup>79</sup>, deren Bewältigung auch politisches Handeln etwa im Sinne der Islamkonferenz miteinschließen kann bzw. muss. Die eigentliche Aufgabe der Wahrung und Gewährleistung der Religionsfreiheit im Rahmen der bewährten kooperativen Trennung von Religion und Staat unter veränderten gesellschaftlichen Bedingungen als solche klar zu erkennen und zu benennen, gehört daher derzeit zu den Voraussetzungen einer zukunftsfähigen bundesdeutschen Innenpolitik gegenüber religiösen Herausforderungen und Konfliktpotentialen.

### *Zusammenfassung*

Vor dem Hintergrund der sich wandelnden religiösen Landschaft der Bundesrepublik Deutschland wird von Teilen der bundesdeutschen Politikwissenschaft und ansatzweise auch in der aktuellen politischen Debatte eine umfassende Revision der bestehenden kooperativen Trennung von Staat und Religion/ Kirchen gefordert. Um eine strikte Trennung durchzusetzen, sei eine »neue Religionspolitik« erforderlich. Die Vertreter einer neuen Religionspolitik erhoffen sich von einer solchen vom Staat ausgehenden Politik eine Besserstellung des Islams im bundesdeutschen Rechtsgefüge. Der Beitrag diskutiert unterschiedliche Definitionen des Begriffs »Religionspolitik« und konfrontiert die Forderungen und Erwartungen der »neuen Religionspolitik« mit den Realitäten bundesdeutscher Religionspolitik in jüngster Zeit. Parlamentarische Mehrheiten haben seit 2004 in der Hälfte der Bundesländer Gesetze erlassen, die in der Regel speziell das Tragen des »Kopftuchs« für islami-

78 Zu den praktischen Möglichkeiten einer rechtlichen Adaption bzw. Integration vgl. Stefan Muckel, *Der Islam unter dem Grundgesetz. Muslime in einer christlich vorgeprägten Rechtsordnung* (= Kirche und Gesellschaft, Nr. 273) Köln 2000; Mathias Rohe, *Der Islam – Alltagskonflikte und Lösungen. Rechtliche Perspektiven* (= Herder Spektrum), Freiburg i.Br. u.a. 2001; ders., »Islam und deutsche Rechtsordnung. Möglichkeiten und Grenzen der Bildung islamischer Religionsgemeinschaften in Deutschland«, in: *Der Bürger im Staat* 51(2001), S. 233–240; Oebbecke, *Der Islam und die Zukunft des Verhältnisses zwischen Religionsgemeinschaften und Staat in Deutschland*, aaO. (FN 8), S. 129–135; ders., »Das deutsche Recht und der Islam«, in: *Sonderheft für Hermann Weber zum 65. Geburtstag*, o.O. 2001, S. 48–51, passim; ders., *Tua Res Agitur*, aaO. (FN 8), S. 140–144 und Oebbeckes Beitrag in diesem Heft. Eine Bestandsaufnahme bieten Adel Theodor Khoury / Peter Heine / Janbernd Oebbecke (Hg.), *Handbuch Recht und Kultur des Islams in der deutschen Gesellschaft*, Gütersloh 2000. Ein paralleler Fall ist die Förderung der jüdischen Gemeinden durch einen eigenständigen Staatsvertrag. Vgl. Axel Freier von Campenhausen, »Rechtsprobleme der Grundrechtsförderung jüdischer Gemeinden durch staatliche Leistungen«, in: Muckel (Hg.), *Kirche und Religion im sozialen Rechtsstaat*, aaO. (FN 49), S. 67–77.

79 Bielefeldt, *Muslime im säkularen Rechtsstaat*, aaO. (FN 14), S. 124.

sche Lehrerinnen verbieten. Die Politikfeldanalyse und die erste Evaluation der bisherigen Politikergebnisse zeigen, dass de facto ein landeshoheitlicher Flickenteppich entstanden ist und die Ausübung der Religionsfreiheit vor allem für muslimische Frauen erheblichen Schaden genommen hat. Auch die sich abzeichnenden mittelbaren negativen Folgen für das Miteinander von Mehrheitsgesellschaft und islamischen Minderheiten sprechen dagegen, politisch auf eine neue Religionspolitik zu setzen. Angemessener und Erfolg versprechender dürfte es sein, auf der Basis des Grundgesetzes und im Rahmen der bewährten rechtlichen Regelungen der kooperativen Trennung auch die Entpolitisierung des Verhältnisses von Staat und islamischer Religionsausübung anzustreben.

### *Abstract*

The religious landscape of the Federal Republic of Germany is currently changing. Among German scholars of political science and partially within the German political debate, this leads to demands to withdraw from the longstanding German legal tradition of a cooperative separation of state and religion and to introduce a system of strict separation. Thus, critics call for »new politics regarding religion« in Germany. They assume that new policies could improve the situation of the Muslim minorities under the German constitution. This article discusses possible definitions of »politics regarding religion« and confronts the hopes and assumptions of the critics with the reality of German politics regarding religion in recent years. In fact, in half of the German states (Bundesländer) parliamentary majorities introduced new laws prohibiting usually only female Muslim teachers from wearing headscarves in school. A detailed policy analysis and a first evaluation of the policy results show that this legislation brought about new zones of regional legal differences which deteriorate the constitutional right of freedom of religion mainly for Muslim women. In addition, this new legislation gave rise to indirect consequences further aggravating the relationship between German society at large and its Muslim minorities. In sum, there is no good reason for a new politics regarding religion driven by majority decisions in Germany. Instead, Germany is well advised to make an effort to cautiously integrate the collective practice of Muslim religion into its existing legal framework.

*Antonius Liedhegener*, Freedom of Religion and the New »Religionspolitik«. Majority Decisions and Their Limits in German Democracy